

ทบทวนระบบการประกันคุณภาพ การศึกษาของไทยเดี๋ยวนี้อาจจะสายเกินไป

นำเสนอเมื่อ : 12 เม.ย. 2559

ทบทวนระบบการประกันคุณภาพ การศึกษาของไทยเดี๋ยวนี้อาจจะสายเกินไป

ผศ.ดร.วิวรรณ ปาณะสิทธิพันธุ์

มหาวิทยาลัยรังสิต

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 ให้ความสำคัญกับพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้ทัดเทียมกับนานาชาติโดยได้กำหนดให้ระบบการศึกษาทั้งระบบของประเทศมีการประกันคุณภาพการศึกษา (มาตรา 47) เพื่อประโยชน์ของผู้ปกครอง นักศึกษา ผู้ใช้บัณฑิต สังคมโดยรวม รวมไปถึงจะทำให้ระบบการศึกษาของไทยมีขีดความสามารถในการผลิตบัณฑิตที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันหรือมีความทัดเทียมกับระบบการศึกษาของประเทศอื่นๆ อีกทั้งยังได้กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) เป็นผู้ดำเนินการตามการประกันคุณภาพภายในสถาบัน และให้สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) เป็นผู้ดำเนินการการประกันคุณภาพภายนอก (มาตรา 48 และมาตรา 49)

ปัจจุบันนับเป็นเวลาประมาณ 16 ปีแล้ว ที่สถาบันอุดมศึกษาทั้งภาครัฐและเอกชนทุกสถาบันต่างเข้าสู่ระบบการประกันคุณภาพที่ถูกตราไว้เป็นกฎหมายฉบับนี้มาโดยตลอด สังคมต่างคาดหวังว่าคุณภาพการศึกษาจะพัฒนาดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่

มีการสำรวจความคิดเห็นที่มีต่อบทบาทหน้าที่และการทำงานของ สกอ.และ สมศ. ดำเนินการโดยสถาบันอุดมศึกษาแห่งหนึ่ง ในระยะเวลาปลายปี 2557 โดยรวบรวมข้อมูลจากสถาบันอุดมศึกษา 170 สถาบัน ทั้งที่เป็นสถาบันของรัฐและเอกชน ผู้ตอบแบบสอบถาม ร้อยละ 52 เป็นอาจารย์ ร้อยละ 15.2 และ 15.6 ดำรงตำแหน่งคณบดีและรองคณบดีตามลำดับ นอกจากนี้ยังมีรองอธิการบดี ร้อยละ 7.4 ผู้ช่วยอธิการบดี ร้อยละ 4.8 และอธิการบดี ร้อยละ 0.8 ตามลำดับ ผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมดมีส่วนร่วมในการประเมินคุณภาพการศึกษาแทบทั้งสิ้น ผลการสำรวจพบว่า จากการดำเนินการตามระบบประกันคุณภาพที่ดำเนินงานโดยองค์กรทั้งสองคือ สกอ.และ สมศ. ที่ผ่านมานั้นเพิ่มภาระงาน สิ้นเปลืองเวลา และค่าใช้จ่ายทำให้เกิดปัญหาในการบริหารงานของหน่วยงาน ทั้งนี้เพราะระบบการประกันคุณภาพทั้งของ สกอ.และของ สมศ. สถาบันการศึกษาต้องดำเนินการทำทุกปีการศึกษาทั้ง 2 ระบบ

เราจะปฏิเสธในข้อเท็จจริงข้อหนึ่งไม่ได้ว่าระบบการประกันคุณภาพการศึกษาที่ใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกาหรือประเทศอังกฤษนั้นต้องมีการรายงานเป็นลายลักษณ์อักษร ผู้ประเมินมีความรอบรู้ด้านการศึกษา ดังนั้นเขาจะเรียกร้องเอกสารหลักฐานน้อยมาก แตกต่างจากระบบการประกันคุณภาพการศึกษาของไทยเป็นอย่างมาก ในการประเมินคุณภาพแต่ละครั้งผู้ประเมินจะเรียกหาหลักฐานที่เป็นเอกสาร ทั้งนี้เพื่อที่จะตอบคำถามหรือไต่ถามรับกับเกณฑ์การประเมินคุณภาพการศึกษาที่ถูกต้องแบบมาบังคับให้สถาบันการศึกษาทำตาม (มาตราที่ 50 ของ พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ) เหตุผลสำคัญประการหนึ่งก็คือ ผู้ประเมินคุณภาพการศึกษาของไทยจำนวนมากมีความไม่เชื่อถือและขาดความเข้าใจต่อบริบทของสถาบันที่ตนเองเข้าประเมิน ผู้ประเมินขาดมุมมองและทัศนคติเชิงบวกต่อระบบการศึกษาจนในบางครั้งได้ให้ข้อเสนอแนะที่สถาบันการศึกษาไม่สามารถจะปฏิบัติได้

แล้วทำไมสถาบันการศึกษาจึงไม่เลือกแนวทางการประกันคุณภาพที่เหมาะสมกับตนเอง

ที่เป็นเช่นนี้เพราะว่าระบบการประกันคุณภาพการศึกษาไทยเป็นระบบบังคับทำโดยกฎหมาย เป็นระบบที่ออกแบบให้ทุกสถาบันไม่ว่าจะเป็นสถาบันเล็ก สถาบันใหญ่ สถาบันที่ตั้งอยู่ในเมืองใหญ่ สถาบันที่ตั้งอยู่ต่างจังหวัด ทุกสถาบันต้องทำตามแนวทางที่ผู้รับผิดชอบเห็นว่า นี่คือระบบการประกันคุณภาพที่จะทำให้คุณภาพการศึกษาดีขึ้น และสถาบันการศึกษาไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ดังนั้นเมื่อมองในภาพรวม สถาบันการศึกษามีบริบทที่แตกต่างกัน แต่ใช้ตัวบ่งชี้และเกณฑ์การประเมินคุณภาพชุดเดียวกันจึงได้รับผลกระทบที่แตกต่างกัน สถาบันขนาดใหญ่ได้รับผลกระทบมาก สถาบันขนาดเล็กยอมได้รับผลกระทบมากกว่า เสมือนนักมวยที่ชกขามรณรงค์แบกน้ำหนักมากและมักจะบอบช้ำมากเมื่อชกครบยก เราจะปฏิเสธไม่ได้ว่านี่คือผลของการบังคับใช้ตาม พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ

ในภาพรวมแล้วระบบการประกันคุณภาพการศึกษาของไทยจึงกลายเป็นยาขมหม้อใหญ่ที่ทุกสถาบันการศึกษาต้องดื่มด้วยความขมขื่น ไม่วาจะเป็นภาระงานด้านเอกสารที่มีมากมาย รวมถึงกำลังคนที่มาทำงานด้านเอกสารเพื่อการประกันคุณภาพ เวลาที่ใช้ในการดำเนินงานกิจกรรมที่แม่ผู้ปฏิบัติจะเห็นว่าเป็นเรื่องไม่เหมาะสม ซ้ำซาก แต่ก็จำเป็นต้องทำ วิธีการดังกล่าวล้วนเป็นความสูญเสียอย่างมหาศาลในด้านทรัพยากร คน เวลา และงบประมาณ

จะเห็นได้ว่า ระบบการประกันคุณภาพการศึกษาที่ทั้งสองหน่วยงานรับผิดชอบ เป็นกลไกที่ถูกออกแบบมาเพื่อทำลายคุณภาพการศึกษาด้วย ตัวมันเอง ทั้งนี้เพราะครูบาอาจารย์แทนที่จะทุ่มเทเวลามากมายกับการเรียนการสอน และการวิจัยที่เป็นหัวใจของคุณภาพการศึกษา กลับต้องมาใช้เวลาส่วนใหญ่สาละวนอยู่กับการเตรียมเอกสารเพื่อการประกันคุณภาพการศึกษา องค์กรทั้งสองแห่งที่รับผิดชอบด้านประกันคุณภาพ คือ สมศ.และ สกอ.ต่างขาดความเชื่อถือในอาชีพครู ขาดทัศนคติเชิงบวกต่อระบบการเรียนการสอน ไม่เชื่อถือคุณภาพของบัณฑิตที่สถาบันได้ผลิตขึ้นมา ดังนั้นระบบการประกันคุณภาพของไทยจึงไม่ก้าวไปถึงไหน และจมอยู่กับความคิดเดิมเดิม

ยกตัวอย่างเช่น ในการประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา สกอ.ได้กำหนดตัวบ่งชี้และเกณฑ์การประเมินคุณภาพการศึกษาขึ้นมาใหม่ โดยให้เริ่มใช้ในการประเมินคุณภาพการศึกษา ภายในของปีการศึกษา 2557 เมื่อพิจารณาเพียงผิวเผินจะเห็นว่าตัวบ่งชี้ดังกล่าวจะสอดคล้องกับภารกิจของสถาบันอุดมศึกษาก็ตาม

แต่ในทางปฏิบัตินั้นตรงกันข้าม ในเมื่อระบบการประกันคุณภาพใหม่ของ สกอ.ให้ใช้ข้อมูลตั้งแต่ปีการศึกษา 2557 เท่านั้น
ดังนั้นระบบการประกันคุณภาพใหม่นี้จึงเป็นระบบที่ปฏิเสธความเป็นจริงด้านการจัดการศึกษาที่ว่า การจัดการศึกษาเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องแยกชนเฉียวกันกับการเรียนรูของมนุษย์ที่เป็นกระบวนการต่อเนื่องเช่นกัน
เมื่อเป็นเช่นนี้การประเมินคุณภาพจึงไม่ตรงกับความเป็นจริง

และในตัวอย่างที่คล้ายคลึงกัน เมื่อถึงเวลาที่จะมีการประเมินคุณภาพการศึกษาภายนอก รอบที่ 4 สมศ.ได้นำเสนอตัวบ่งชี้และเกณฑ์ประเมินคุณภาพการศึกษา แต่ถูกสถาบันอุดมศึกษาทั้ง 4 กลุ่ม คือ กลุ่มมหาวิทยาลัยราชภัฏ กลุ่มมหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรเวศน์ กลุ่มมหาวิทยาลัยพระจอมเกล้า และกลุ่มมหาวิทยาลัยเอกชนแสดงความไม่เห็นด้วยกับการนำตัวบ่งชี้ที่ไม่สะท้อนคุณภาพการศึกษามาใช้ประเมิน อีกทั้งการดำเนินงานตามตัวบ่งชี้เหล่านั้นก่อให้เกิดภาระงานที่ไม่จำเป็นมากมาย จนเป็นเหตุให้ที่ประชุมอธิการบดี (ทปอ.) ปฏิเสธแนวทางการประเมินตามตัวบ่งชี้และเกณฑ์ที่ สมศ. กำหนดอย่าง ลินเชิง

ที่ผ่านมา สถาบันการศึกษาจะประสบปัญหาที่ ผู้บริหาร คณาจารย์ ต่างพยายามผลักดันตนเองให้ไกลจากภาระงานด้านการประกันคุณภาพ ครูบาอาจารย์แทบทุกคนจะรู้งานประกันคุณภาพเป็นภาระงานที่ไม่ได้ส่งผลเชิงบวกต่อคุณภาพการศึกษา จึงไม่ค่อยมีใครอยากจะทำด้วยความเต็มใจ หากแต่เป็นภาระงานที่ต้องดำเนินการตามกฎหมาย

นี่คือสภาพปัจจุบันของระบบการประกันคุณภาพการศึกษาของไทย

เมื่อใดที่องค์กรนานาชาติมีการจัดลำดับคุณภาพการศึกษาขึ้นมา สถาบันการศึกษาทั้งระดับมัธยมศึกษาและระดับอุดมศึกษาไทยไม่ได้ติดอันดับที่ดีเลย ยิ่งไปกว่านั้นการจัดอันดับบางครั้งประเทศไทยมีคุณภาพการศึกษาต่ำกว่าประเทศเพื่อนบ้านในอาเซียนเสียอีก และที่น่าอดสูไปกว่านั้นก็คือ องค์กรที่รับผิดชอบในการประกันคุณภาพไม่เคยออกมาแสดงความรับผิดชอบได้เลย หรือว่าไม่มีความละอายใจกันหรืออย่างไร

ถึงเวลาแล้วหรือยังที่ต้องมีการทบทวนระบบการประกันคุณภาพการศึกษาของไทยเสียใหม่ ตั้งแต่ด้านกฎหมาย บทบาทและการดำเนินงานของ สกอ.และ สมศ. และต้องทำอย่างจริงจัง...ทันที หยุดปฎิบัติระบบการประกันคุณภาพการศึกษาของชาติได้แล้ว...ก่อนที่จะสายเกินแก้

ที่มา มติชน ฉบับวันที่ 13 เม.ย. 2559 (กรอบบาย)